

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

**La Commissione di vigilanza RAI e le ragioni di una sua persistente
attualità**

This is a pre print version of the following article:

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1890818> since 2024-11-19T16:36:22Z

Publisher:

Admaiora

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

La Commissione di vigilanza RAI e le ragioni di una sua persistente attualità

Annamaria Poggi (*)¹⁵⁸

SOMMARIO: 1. La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi - 2. Inquadramento delle Commissioni di indirizzo, vigilanza e controllo nell'ordinamento costituzionale italiano - 3. L'attualizzazione del ruolo della Commissione anche in funzione dell'istituzione dell'AGCOM - 4. Una chiusa sulle vicende attuali con rinvio al futuro.

1. La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi

La Commissione di vigilanza RAI venne completamente riformulata (rispetto alla originale conformazione prevista dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 3 aprile 1947, n. 428) con la legge n. 103 del 14 aprile 1975 che, a sua volta, è ispirata da un celebre monito contenuto nella sentenza n. 225/1974 della Corte Costituzionale.

Con tale pronuncia la Corte dichiarò l'illegittimità di parecchie disposizioni contenute nella legislazione allora vigente in materia di mezzi radiotelevisivi e contemporaneamente ne auspicò una sostitutiva finalizzata a conseguire due fondamentali obiettivi: *“~~a~~-trasmissioni che rispondano alla esigenza di offrire al pubblico una gamma di servizi caratterizzata da obiettività e completezza di informazione, da ampia apertura a tutte le correnti culturali, da imparziale rappresentazione delle idee che si esprimono nella società; ~~a~~ favorire, ~~a~~ rendere effettivo ed ~~a~~ garantire il diritto di accesso nella misura massima consentita dai mezzi tecnici”* (par. 8, Considerato in diritto).

Tale disciplina legislativa, sempre a detta della Corte, avrebbe dovuto almeno prevedere, tra l'altro:

“a) che gli organi direttivi dell'ente gestore (si tratti di ente pubblico o di concessionario privato purché appartenente alla mano pubblica) non siano costituiti in modo da rappresentare direttamente o indirettamente espressione, esclusiva o preponderante, del potere esecutivo e che la loro struttura sia tale da garantirne l'obiettività; b) che vi siano direttive idonee a garantire che i programmi di informazione siano ispirati a criteri di imparzialità e che i programmi culturali, nel rispetto dei valori fondamentali della Costituzione, rispecchino la ricchezza e la molteplicità delle correnti di pensiero; c) che per la concretizzazione di siffatte direttive e per il relativo

controllo siano riconosciuti adeguati poteri al Parlamento, che istituzionalmente rappresenta l'intera collettività nazionale” (par. 8, Considerato in diritto)¹⁵⁹.

La legge n. 103/1975¹⁶⁰ ne seguì a stretto giro tradusse in norme il monito del giudice costituzionale. Nei primi due commi dell'art. 1, infatti, si trasponevano in maniera pressoché letterale i primi due punti sopra evidenziati (a e b): *“La diffusione circolare di programmi radiofonici via etere o, su scala nazionale, via filo e di programmi televisivi via etere, o, su scala nazionale, via cavo e con qualsiasi altro mezzo costituisce, ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione, un servizio pubblico essenziale ed a carattere di preminente interesse generale, in quanto volta ad ampliare la partecipazione dei cittadini e concorrere allo sviluppo sociale e culturale del Paese in conformità ai principi sanciti dalla Costituzione. Il servizio è pertanto riservato allo Stato. L'indipendenza, l'obiettività e l'apertura alle diverse tendenze politiche, sociali e culturali, nel rispetto delle libertà garantite dalla Costituzione, sono principi fondamentali della disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo”.*

Mentre al punto c) si diede attuazione attraverso l'istituzione della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, così definitivamente denominata dalla legge n. 103 del 1975 (d'ora innanzi Commissione), e composta di venti deputati e di venti senatori nominati pariteticamente dai Presidenti delle due Camere, sulla base delle designazioni effettuate da tutti i gruppi parlamentari e in maniera da assicurarne la rappresentanza proporzionale.

Le competenze fondamentali della Commissione sono tuttora fissate dalla legge originaria.

Secondo quanto stabilito all'art. 4 (come modificato dalla legge n. 220 del 2015) le spettano: la formulazione degli indirizzi generali per l'attuazione dei principi cui si ispira il servizio pubblico radiotelevisivo e l'esercizio della vigilanza relativa alla loro attuazione; la disciplina diretta delle rubriche di tribuna politica, tribuna elettorale, tribuna sindacale e tribuna stampa; la fissazione, tenuto conto delle esigenze dell'organizzazione e dell'equilibrio dei programmi, delle norme per garantire l'accesso al mezzo radiotelevisivo e le decisioni sui ricorsi presentati contro le deliberazioni adottate dalla apposita Sottocommissione per l'accesso radiotelevisivo.

Inoltre, le leggi 10 dicembre 1993, n. 515 recante *“Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica”* e 22 febbraio 2000, n. 28 recante *“Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e*

¹⁵⁹ Ed inoltre: strumenti di adeguata tutela della libertà professionale dei giornalisti; la previsione di un ampio accesso alle varie ideologie presenti nella società; la previsione del diritto individuale alla rettifica.

referendarie e per la comunicazione politica” hanno attribuito alla Commissione rilevanti funzioni in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione della società concessionaria, sia durante le campagne elettorali e referendarie, sia nei periodi non coincidenti con esse.

Infatti, la Commissione formula la normativa finalizzata a garantire la *par condicio* tra le forze politiche nell’accesso agli spazi radiotelevisivi di propaganda elettorale della RAI e disciplina direttamente le rubriche elettorali e i servizi o i programmi di informazione elettorale della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo nel periodo elettorale, in modo che siano assicurate la parità di trattamento, la completezza e l’imparzialità rispetto a tutti i partiti e i movimenti presenti nella campagna elettorale (art. 1, comma 1, l. n. 515/1993). Ed ancora, definisce le modalità, i criteri e gli ambiti territoriali di diffusione della comunicazione politica della RAI e dei messaggi autogestiti durante le campagne elettorali e referendarie e i criteri specifici per i programmi di informazione durante le campagne medesime (art. 4, commi 2, 3 e 11, e art. 5, comma 1, l. n. 28/2000).

A tale ampia gamma di attività “normative” indirizzate alla garanzia dell’attuazione dei principi costituzionali in materia di servizi radiotelevisivi si aggiungono competenze di indirizzo e controllo rispetto al consiglio di amministrazione della RAI.

Per quanto riguarda il procedimento per la formazione del consiglio di amministrazione della RAI, la legge n. 220/2015, ridimensionando il precedente ruolo, ha mantenuto in capo alla Commissione il solo parere favorevole sulla nomina del Presidente della RAI effettuata dal consiglio di amministrazione: il parere è espresso con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti della stessa.

I membri del cda sono 7: due sono eletti dalla Camera dei deputati, 2 dal Senato della Repubblica, 2 sono designati dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell’Economia e 1 dall’assemblea dei dipendenti RAI. Per quanto riguarda i componenti eletti dal Parlamento la legge prevede che questi siano individuati tra coloro che presentano la propria candidatura nell’ambito di una procedura pubblica di selezione. I componenti del consiglio possono essere rimossi attraverso una delibera dell’assemblea, che tuttavia dev’essere approvata dalla Commissione. Inoltre, visto che il governo, tramite il Mef, possiede quasi il 100% delle azioni RAI, le decisioni dell’assemblea dei soci riflettono sostanzialmente la sua posizione.

La prima nomina del cda secondo tale normativa è avvenuta nel 2018.

Più in generale, la Commissione mantiene la potestà di rivolgere alla RAI “atti di indirizzo” concernenti i criteri e i contenuti della programmazione radiotelevisiva, i quali, tenendo conto dell’autonomia dei giornalisti e dei

responsabili dell'azienda nell'esercizio del diritto di cronaca e della libertà di manifestazione del pensiero, indicano l'indirizzo generale, ~~ossia di insieme~~, cui la programmazione deve complessivamente conformarsi (artt. 1 e 4, l. n. 103/1975; artt. 14 e 15 del regolamento interno della Commissione). La rappresentanza, all'interno della Commissione, di tutti i gruppi parlamentari concorre ad assicurare il rispetto del principio del pluralismo nella programmazione. Corollario della potestà di indirizzo generale è la potestà di vigilare sul rispetto dei relativi "indirizzi" (artt. 17 e 18 del regolamento interno). La vigilanza è stata di fatto esercitata anche in relazione a casi specifici, ma tenendo conto dell'esigenza di valutare l'insieme della programmazione.

Per l'adempimento dei propri compiti la Commissione può invitare alle proprie sedute il Presidente, gli amministratori, il direttore generale e i dirigenti della società concessionaria e, nel rispetto dei principi regolatori delle indagini conoscitive della Camera e del Senato, quanti altri ritenga utile. Può inoltre richiedere alla concessionaria l'effettuazione di indagini e studi e la comunicazione di documenti, dati e informazioni (art. 4, ultimo comma, l. n. 103/1975 e art. 17, comma 1 del regolamento interno). La norma dotata di maggior potere di controllo rispetto alla società concessionaria è quella secondo cui rappresentanti della Commissione, previa intesa con la presidenza della società concessionaria, possono essere delegati dal Presidente ad accedere presso le sedi della società per l'acquisizione di elementi utili allo svolgimento dei propri compiti. I componenti della Commissione, inoltre, possono richiedere al Presidente di disporre l'acquisizione di atti e documenti della società concessionaria (art. 17, commi 2 e 3).

Va infine segnalato che sulle materie di competenza della Commissione si applica anche il Testo unico della radiotelevisione, approvato con decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, il quale peraltro non innova la disciplina previgente circa le competenze specifiche dell'organo parlamentare (art. 50).

Quanto alla revoca del consiglio di amministrazione (anche nelle sue singole componenti) - deliberata dall'assemblea della società concessionaria - essa acquista efficacia a seguito della valutazione favorevole della Commissione (art. 49, comma 7, del Testo unico dei servizi media televisivi e radiofonici, come modificato dalla l. n. 220/2015).

Sempre la legge n. 220/2015 ha inoltre previsto che, nell'ambito della fondamentale funzione di indirizzo generale e di vigilanza, il consiglio di amministrazione della RAI riferisce semestralmente, prima dell'approvazione del bilancio, alla Commissione sulle attività svolte dall'azienda, consegnando l'elenco completo dei nominativi degli ospiti partecipanti alle trasmissioni (art. 49, comma 12-ter, del Testo unico dei servizi media televisivi e radiofonici, come modificato dalla l. n. 220/2015).

Infine, la Commissione è anche titolare di rilevanti funzioni consultive. Si segnalano, in particolare, il parere obbligatorio che essa è chiamata a esprimere entro trenta giorni, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera *b*), n. 10 della legge 31 luglio 1997, n. 249, sia sullo schema di convenzione annessa alla concessione di servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, sia sul contratto di servizio quinquennale stipulato tra il Ministero dello Sviluppo economico e la RAI, da trasmettere alla Commissione almeno sei mesi prima della scadenza del contratto vigente (art. 5, comma 6, l. n. 220/2015).

Quanto all'organizzazione interna, la Commissione ha elaborato un proprio regolamento interno (modificabile a maggioranza assoluta), che è stato inizialmente emanato, ai sensi della legge n. 103/1975, dai Presidenti delle due Camere, sentiti i rispettivi Uffici di presidenza, il 13 novembre 1975.

Anche da esso si desume la funzione di garanzia "pluralistica", anzitutto con riguardo alla sua composizione.

In primo luogo, l'art. 2 al comma 1 precisa che *"La Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi è composta di venti deputati e venti senatori nominati dai Presidenti delle due Camere del Parlamento, sulla base delle designazioni effettuate da tutti i gruppi parlamentari e in maniera da assicurarne la rappresentanza proporzionale"*.

In secondo luogo, ciò che più rileva nella dimensione appena prospettata, è la norma riguardante l'elezione del Presidente. L'art. 5, infatti, prevede che essa avvenga in prima battuta a tre quinti dei componenti la Commissione e che dopo il secondo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta dei componenti. Il che significa che comunque il Presidente non potrà mai essere espressione della sola maggioranza governativa.

A ciò, in terzo luogo, si aggiunge la prassi (non trattandosi, infatti, di una specifica norma regolamentare) secondo cui l'incarico di Presidente è ricoperto da un esponente dei gruppi di opposizione.

Il combinato disposto di tali prescrizioni rivela la natura peculiare della Commissione stessa e sua non assimilabilità, quanto a logica di composizione e di azione, delle altre commissioni permanenti.

Vedremo più avanti come, in realtà, ~~come~~ l'attuazione di tali principi si complichino in funzione di variabili esterne, ~~come~~ il susseguirsi di governi di diverse maggioranze all'interno della stessa legislatura, che rende la regola (non scritta) della presidenza all'opposizione di difficile e complicata praticabilità. Se, infatti, il Presidente in carica non si dimette di propria spontanea volontà risulta complicato raggiungere il risultato, poiché l'unica norma presente nel regolamento si riferisce al rinnovo totale che deve avvenire all'inizio di ogni legislatura (art. 2, comma 2), mentre il successivo

articolo 3 fa riferimento alle ipotesi di dimissioni, incarico governativo e cessazione del mandato elettorale quali ipotesi di sostituzione *uti singuli*.

La Commissione, infine, dispone di un altro importante organismo interno quale strumento di garanzia di attuazione dei principi di cui alla legge n. 103/1975, previsto dalla stessa legge e cioè la Sottocommissione permanente per l'accesso, a cui è attribuito il compito di esaminare le richieste di accesso al mezzo radiotelevisivo da parte di associazioni, enti o istituti portatori di interessi socialmente o politicamente rilevanti. Essa è composta da sedici membri nominati dal Presidente della Commissione sulla base delle designazioni dei gruppi presenti in Commissione; nella sua composizione si deve tenere conto della consistenza numerica dei gruppi, che vi devono avere almeno un rappresentante.

Le richieste di accesso, redatte su un apposito modulo, vengono approvate a maggioranza. In caso di parità di voti, prevale il voto del Presidente. Contro le decisioni della Sottocommissione, su istanza del richiedente, è ammesso ricorso alla Commissione parlamentare in seduta plenaria.

2. Inquadramento delle Commissioni di indirizzo, vigilanza e controllo nell'ordinamento costituzionale italiano

Dalla sommaria analisi appena condotta scaturisce una prima importante conseguenza e cioè che la Commissione, al pari delle altre Commissioni di indirizzo vigilanza e controllo, assume una posizione peculiare nel contesto parlamentare, certamente differente da quelle delle commissioni permanenti citate nell'art. 72 Cost.

Esse¹⁶⁰ sono, infatti, istituite con legge, allo scopo di assolvere funzioni peculiari in relazione a settori o materie specifiche. Quella che qui interessa, in particolare, è stata istituita, su espresso suggerimento della Corte costituzionale, allo scopo di garantire l'effettivo pluralismo e la democraticità del mezzo radiotelevisivo.

Si tratta di un passaggio imprescindibile nella comprensione della natura e del ruolo della Commissione, direttamente rapportato ad una serie di principi elaborati nel corso del tempo dalla giurisprudenza costituzionale.

¹⁶⁰ Le altre commissioni sono: la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, la Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria, la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia d'immigrazione e il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica.

Come è stato giustamente osservato, infatti, “nelle sent. nn. 225 e 226/1974, nel ribadire la legittimità del monopolio, la Corte sottolineò l’esigenza che il servizio pubblico si aprisse a tutte le istanze politiche e sociali rappresentate nel Parlamento, redigendo quello che fu definito il “decalogo” comportamentale dell’emittenza pubblica e, nei fatti, enunciando il principio costituzionale del pluralismo nella programmazione”¹⁶¹. Da ciò è scaturito il filo rosso che segna uno dei discrimini principali delle scelte operate, in allora e successivamente, e cioè “la parlamentarizzazione della materia, ed in particolare il ruolo di garanzia della Commissione di vigilanza”¹⁶². Ed infatti il controllo che la Commissione opera nei confronti della società concessionaria ha necessariamente un taglio “politico” e non sanzionatorio (a differenza di AGCOM), “quanto alle conseguenze politico-mediatiche (presuntivamente negative) derivanti dalla, per così dire, “pubblica disapprovazione” da parte dell’organo parlamentare nei confronti di comportamenti non idonei dell’emittente vigilata”¹⁶³.

È dunque l’esigenza del pluralismo, necessariamente e strettamente intrecciata all’esistenza del servizio pubblico che richiede l’intermediazione parlamentare quale istituzione maggiormente pluralista e che costituisce la *ratio* dell’esistenza della Commissione stessa.

La garanzia che la Commissione rappresenta, del resto, è stata evidenziata anche in altri passaggi della giurisprudenza della Corte.

Uno dei più noti è certamente quello contenuto nella sentenza n. 69 del 2009 quando la Corte, dopo aver dichiarato ammissibile un ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Commissione contro la Presidenza del Consiglio, diede ragione alla prima. La vicenda, come noto, riguardava la revoca di un consigliere di amministrazione RAI che il Ministro dell’Economia pretendeva di effettuare senza il parere della Commissione stessa, sebbene d’intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁶⁴.

Anche se le norme disciplinanti la questione si prestavano a più interpretazioni possibili, la Corte ribadì, invece, il ruolo principe della Commissione, quale ruolo di garanzia, anche nei confronti della maggioranza governativa. L’argomentazione utilizzata, peraltro, fece leva

¹⁶¹ R. DICKMANN, G. MALINCONICO, *La posizione costituzionale della Commissione di vigilanza RAI nel quadro delle competenze normative in materia di servizio pubblico radiotelevisivo*, nota a Corte Cost. 13 marzo 2009, n. 69, in *Federalismi.it.*, n. 5/2009, p. 15, nota 39.

¹⁶² *Ibidem*, 16.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ Il conflitto era stato promosso con ricorso della Commissione di vigilanza affinché la Corte dichiarasse che non spettava al Ministro richiedere e votare nell’Assemblea degli azionisti della RAI S.p.A. la revoca di un consigliere di amministrazione in assenza di una deliberazione conforme della Commissione parlamentare ai sensi dell’art. 49 del d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 (Testo unico sulla radiotelevisione).

sull'interpretazione "costituzionalmente orientata" della disciplina legislativa che, al fine di garantire il pluralismo nel contesto di un servizio pubblico, si era sin dall'inizio assestata sulla "parlamentarizzazione" della materia.

Inoltre, nell'ordinanza n. 61/2008 - con cui era stato dichiarato ammissibile il conflitto - la Corte aveva chiarito che *"la Commissione è investita di attribuzioni che discendono dall'esigenza di garantire il principio, fondato sull'art. 21 Cost., del pluralismo dell'informazione, in base al quale la presenza di un organo parlamentare di indirizzo e di vigilanza serve ad evitare che il servizio pubblico radiotelevisivo venga gestito dal Governo in modo esclusivo e preponderante"*.

3. L'attualizzazione del ruolo della Commissione anche in funzione dell'istituzione dell'AGCOM

Tale configurazione della Commissione è indubbiamente entrata in crisi per il concorrere di almeno due fattori diversi, ma convergenti.

Il primo è il progressivo venir meno del monopolio statale sul mezzo radiotelevisivo che, indubbiamente, rende meno pressanti le esigenze di garanzia del pluralismo. Meglio, potrebbe indurre ad una loro trasformazione poiché la necessità di un pluralismo interno (connesso all'esclusività del servizio pubblico) si potrebbe ritenere superata dall'avvenuto superamento del monopolio statale stesso con il conseguente instaurarsi di un pluralismo esterno che, di fatto, rende più esili le ragioni di una tutela rafforzata (attraverso la Commissione) dell'art. 21 Cost.

Il secondo fattore è connesso allo sviluppo della tecnologia che, estendendo la capacità della banda di trasmissione, consente ad un numero crescente di soggetti di trasmettere nelle forme più diverse. Il che, per inciso, è un argomento a doppio taglio poiché da esso si può inferire sia l'avvento di una situazione di maggior libertà di impresa, sia, al contrario, la necessità di un soggetto regolatore forte e sovrano.

Ed è proprio su tale terreno che si inserisce l'istituzione dell'AGCOM, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni quale Autorità indipendente, istituita dalla legge n. 249 del 1997 con il duplice compito di assicurare la corretta competizione degli operatori sul mercato e di tutelare i consumi di libertà fondamentali degli utenti.

A norma dell'art. 1 comma 3 della legge istitutiva *"sono organi dell'Autorità il Presidente, la commissione per le infrastrutture e le reti, la commissione per i servizi e i prodotti e il consiglio. Ciascuna commissione è organo collegiale costituito dal Presidente dell'Autorità e da due commissari. Il consiglio è costituito dal Presidente e da tutti i commissari. Il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati eleggono due commissari"*

ciascuno, i quali vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Ciascun senatore e ciascun deputato esprime il voto indicando un nominativo per il consiglio. Il Presidente dell’Autorità, invece, è nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri d’intesa con il Ministro dello Sviluppo economico. La designazione del nominativo del Presidente dell’Autorità è previamente sottoposta al parere delle competenti Commissioni Parlamentari”. La norma vincola poi la nomina di tutti i componenti al merito e alle competenze riconosciute nel settore di operatività.

Già da tali essenziali elementi è evidente la profonda differenza tra Commissione e AGCOM: quest’ultima in funzione “regolatoria” la prima in funzione di garanzia pluralistica. Ciò è peraltro confermato dalla sensibile differente composizione dei due organi da cui emerge chiaramente il nesso tra AGCOM e maggioranza governativa e, invece, il legame tra Commissione ed espressione del pluralismo politico parlamentare, specchio del pluralismo della società.

Proprio perciò, come è stato correttamente affermato *“il ruolo dell’Autorità amministrativa indipendente (AGCom) in un settore così importante come quello della manifestazione del pensiero non può essere esaustivo di ogni attribuzione”*¹⁶⁵. Proprio la necessità di garantire l’attuazione dell’art. 21 Cost. infatti, non consente che rimanga nel sistema quale unico organo di regolazione (ed altro) un organo espressione della maggioranza governativa, poiché al contrario l’attuazione della norma costituzionale impone la *“legittimazione del dissenso”*¹⁶⁶. Perciò, rimane comunque pensabile *“un organismo parlamentare che svolga funzioni di alto indirizzo e controllo (liberato dalla incombenza di contare i minuti di presenza dei politici in televisione) capace di coinvolgere l’opinione pubblica sui fenomeni di manipolazione dell’informazione più rilevanti e capace di porsi come punto di riferimento per l’attività dell’AGCom”*¹⁶⁷.

4. Una chiusa sulle vicende attuali con rinvio al futuro

Posta dunque la necessità e l’attualità della Commissione il punto vero è che essa permanga quale reale fattore di garanzia di pluralismo “sociale”, secondo le dinamiche che ne avevano spinto l’istituzione (che ricordiamo data 1947, avendo la legge del 1975 mutato e rafforzato il suo ruolo

¹⁶⁵ A. GHIRIBELLI, *La Commissione parlamentare per l’indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi dopo il “caso Villari” alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 69/2009*, in *Forum quaderni costituzionali*, 20 maggio 2009.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

parlamentare) e che permangono di viva attualità, in funzione della rilevanza che ai fini della “cittadinanza” politica assumono le informazioni e il modo in cui vengono diffuse nella società.

Tale circostanza non ha dunque a che fare con i rapporti con AGCOM, quanto, invece, con la dialettica maggioranza/opposizione.

Lo stretto nesso tra maggioranza parlamentare, Governo e Presidenza delle Commissioni che giustamente deve fondare il lavoro delle Commissioni permanenti “*quale diretta conseguenza della responsabilità e dei compiti spettanti alla maggioranza parlamentare*”¹⁶⁸, non opera, invece, con riguardo alle commissioni cui sono affidate funzioni ispettive e di controllo¹⁶⁹.

Il tema della difesa costituzionale dell’opposizione con riguardo alle commissioni di controllo e ispezione si pone con ancora maggior rilevanza al cospetto di governi di c.d. “unità nazionale” e, in particolare quando all’opposizione rimane una sola forza politica, come è accaduto due volte nella storia repubblicana.

Il precedente risale al governo Monti, nel novembre 2011. Da allora si passò da una maggioranza di centrodestra alle larghe intese con la sola Lega all’opposizione. La questione investì una delle Commissioni di controllo più delicate, il Copasir. L’allora Presidente, Massimo D’Alema, scrisse ai Presidenti delle Camere per dare la propria disponibilità a dimettersi, permettendo, in tal modo, di rimodulare la composizione garantistica dell’organismo. I gruppi parlamentari si accordarono in senso diverso, decidendo di non mutare nulla e i Presidenti delle Camere ne presero atto.

Con l’avvento del Governo Draghi, come noto, il problema è anzitutto scoppiato in relazione al Copasir, per cui, peraltro, è la stessa legge istitutiva che all’art. 1, comma 3 prevede che “*Il Presidente è eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione*”. Regola rispettata nei primi due Governi Conte (Conte I il Presidente era PD, allora opposizione; Conte II passò alla Lega che nel frattempo era passata all’opposizione). Il Presidente allora in carica, invece, rifiutava di dimettersi, pretendendo le dimissioni dell’intera Commissione, mentre i Presidenti delle Camere notificarono in una nota la loro impossibilità di intervento (motivandola sull’assunto che i Presidenti di commissione non possono essere oggetto di revoca autoritativa). La vicenda si sbloccò, dopo circa 3 mesi, con le dimissioni del Presidente e l’avvicendamento alla Presidenza di un esponente di FI (unica forza politica d’opposizione).

Problema analogo, ma più spinoso, riguarda la Commissione di cui qui si discute. Infatti nel nostro caso è solo la prassi (peraltro in vigore dal 1993

¹⁶⁸ S. CURRERI, *Le maggioranze cambiano i Presidenti di commissione restano. Come risolvere il potenziale conflitto*, in *lacostituzione.info*, 31 agosto 2019.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

con l'avvento del sistema elettorale maggioritario) quella secondo cui il Presidente debba essere indicato dall'opposizione. L'attuale Presidente è stato designato da Forza Italia quando tale componente era all'opposizione nei due precedenti governi Conte.

Proprio tali casi, tuttavia, fanno emergere l'altro lato della medaglia e cioè l'ipotetico rischio di "sovrarappresentazione" delle opposizioni, soprattutto quando questa si compone di una sola forza politica a cui, per essere aritmetici, dovrebbero andare le presidenze di tutte le commissioni di controllo e di ispezione, più le giunte. Il che, in effetti, condurrebbe ad una rappresentazione eccessiva della stessa opposizione.

Insomma, per quanto le norme legislative e regolamentari possano essere precise e dettagliate, la realtà è sempre più fantasiosa della fantasia stessa e può produrre situazioni che non trovano una precisa disciplina e che dunque in una sana dialettica maggioranza/opposizione debbono poi trovare composizione.

Del resto, anche da tale capacità di affrontare e risolvere nodi istituzionali trova legittimazione, nei confronti dell'opinione pubblica, l'istituzione parlamentare nel suo complesso.

() Prof. Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli studi di Torino*